

Le système électoral comme institutionnalisation et contrôle du conflit en démocratie

par Frédéric BOUHON

Intervention dans le cadre du cours d'*Introduction à la Science politique*
dispensé à l'Université de Liège par le professeur Jérôme JAMIN

Introduction

Si la démocratie est « le conflit instauré en norme », le conflit prend une ampleur et une vivacité particulières au moment des élections, lesquelles sont effectivement encadrées par une constellation de normes juridiques. Ces règles de droit – souvent techniques – mettent en œuvre les principes fondamentaux sur lesquels repose le concept de démocratie représentative.

Etymologiquement, comme on le sait, la démocratie désigne un régime politique dans lequel le peuple [δῆμος - *dêmos*] exerce le pouvoir politique [κράτος - *krátos*]. Cette définition élémentaire ne dit cependant pas *comment* ce pouvoir est exercé. Dans la démocratie dite représentative, le pouvoir qui est confié à l'ensemble des gouvernés se limite à la prérogative d'élire des représentants qui sont chargés d'élaborer les règles générales de droit et de surveiller le gouvernement dans l'exercice du pouvoir exécutif. Puisque les élections constituent le seul moyen pour les gouvernés de participer au *krátos*, il convient d'assurer l'organisation d'élections qui répondent à des conditions optimales.

À cet égard, il semble nécessaire de garantir la plus large *distribution* du pouvoir entre chacun des gouvernés (c'est-à-dire, des individus qui sont soumis aux normes de l'ordre juridique concerné). En d'autres mots, la faculté d'influencer la composition d'une assemblée d'élus doit être partagée de sorte que chaque gouverné ait un impact identique à celui de ses semblables. Les règles qui déterminent les acteurs des élections doivent donc assurer une parfaite égalité entre les gouvernés (chacun doit pouvoir être électeur et candidat aux élections) ; par ailleurs, les règles techniques en application desquelles les votes exprimés par les électeurs sont pris en considération pour la répartition des sièges doivent garantir que chacun ait la même influence sur cette répartition.

Cependant, l'instauration de conditions optimales ne signifie pas qu'il faille mettre en œuvre un régime idéal. Des objectifs – louables ou moins louables – peuvent conduire les États à adopter des règles électorales qui, au lieu de distribuer le pouvoir, entraîne la *concentration* du pouvoir dans les mains d'un groupe plus restreint d'individus. Des normes diverses peuvent ainsi faciliter la participation au processus électoral de certains acteurs – aux dépens des autres – ou faire en sorte que les voix exprimées par les électeurs bénéficient à certaines formations politiques plus qu'à d'autres. Ces normes-là ne sont pas nécessairement

incompatibles avec le régime démocratique, mais elles procurent à l'élite un moyen de contrôler dans une certaine mesure le conflit démocratique.

C'est cette tension entre distribution et concentration, entre ouverture et contrôle, qui animera l'exposé proposé. Le propos aura un caractère abstrait, mais il sera complété par de nombreuses illustrations prises dans divers États, avec une attention particulière pour l'Allemagne, la Belgique et le Royaume-Uni.

Puisqu'il est nécessaire de limiter l'exposé à un cadre raisonnable, je n'aborderai pas certaines thématiques qui sont pourtant connectées au sujet, comme l'encadrement des partis extrémistes ou l'organisation de la campagne électorale (avec les questions de l'accès aux médias et du financement des partis politiques). Je ne traiterai pas non plus de l'évolution des caractéristiques du vote (comme le secret du vote) même si elles conditionnent largement l'influence réelle des individus qui participent aux élections.

Je me bornerai donc à parler de deux types de normes juridiques : celles qui déterminent les acteurs des élections (I) et celles qui consacrent les principaux mécanismes électoraux (II). Pour chacun de ces volets, je chercherai à mettre en exergue les normes qui favorisent l'ouverture et la distribution du pouvoir (I.A. et II.A.) ainsi que celles qui fournissent des éléments de contrôle à l'élite et conduisent à une certaine concentration du pouvoir (I.B. et II.B.).

I. Les acteurs des élections : le droit de participer

A. L'ouverture : les conditions d'électorat et d'éligibilité

1. 1800-1950 : la distribution progressive du pouvoir électoral
 - a) la suppression des conditions relatives à la fortune
 - b) la suppression des conditions relatives à la capacité
 - c) la suppression des conditions relatives au statut familial
 - d) la suppression de toute forme de vote plural
 - e) la suppression des conditions relatives au sexe
 - f) l'abaissement général de l'âge d'acquisition des droits électoraux
2. Les questions contemporaines : aux frontières de l'électorat
 - a) les personnes condamnées pénalement / les détenus
 - b) les personnes présentant un handicap mental
 - c) les enfants, les jeunes
 - d) les étrangers
 - e) les expatriés

B. Le contrôle : la nomination et la sélection des candidats

1. La présentation des candidats
 - a) la collecte de signatures
 - b) le dépôt d'une caution
 - c) le dépôt d'informations personnelles
2. La sélection des candidats (par les partis politiques)
 - a) le rôle fondamental des partis politiques
 - b) les partis politiques et le droit
 - c) qui peut être candidat ?
 - d) qui choisit les candidats ?

II. Les mécanismes électoraux : l'effet du vote

A. L'ouverture : la répartition géographique des sièges équilibrée

1. Regard sur le passé :
 - a) les « rotten boroughs »
 - b) le « gerrymandering »
2. La rationalisation du découpage électoral
 - a) l'adaptation de la distribution des sièges à la démographie
 - b) les systèmes basés sur des circonscriptions plurinominales
 - c) les systèmes basés sur des circonscriptions uninominales
 - développement de règles de fond
 - instauration de commissions spécialisées

B. Le contrôle : la dévolution des sièges

1. Le choix du mode de scrutin
 - a) le système majoritaire
 - b) le système proportionnel
2. Les modalités du scrutin proportionnel
 - a) le seuil électoral naturel
 - b) le seuil électoral légal

Conclusions

L'exposé fait apparaître que, malgré un développement considérable de la distribution du pouvoir depuis le début du 19^{ème} siècle, notamment par l'extension progressive des droits électoraux et la rationalisation du découpage électoral, la législation électorale procure des instruments de contrôle à un nombre restreint d'individus. Ce sont essentiellement les dirigeants des principaux partis politiques et les mandataires publics sortants (généralement issus de ces mêmes partis) qui bénéficient de ces moyens d'influencer le déroulement des élections.

La démocratie représentative contemporaine est donc un régime politique qui assure une *distribution contrôlée* du pouvoir. Les règles de droit électoral jouent un rôle déterminant à cet égard en combinant la distribution d'une partie du pouvoir entre les mains du peuple et la concentration d'un reliquat (plus ou moins important) dans les mains de l'élite.

De la sorte, la composition de l'assemblée élue est le résultat d'un *compromis* entre la *volonté des gouvernés* qui choisissent ceux qu'ils estiment dignes de les représenter et l'*influence des gouvernants* qui contribue à déterminer par qui le peuple doit être représenté.

Ceci ne signifie pas que le conflit est supprimé (sinon on sortirait du cadre démocratique), mais il n'est jamais tout-à-fait ouvert non plus ; il se trouve placé sous un contrôle relativement strict.

La question se pose de savoir si cette forme de régime politique est la seule qui assure à la fois la participation des gouvernés aux décisions politiques et la capacité des institutions à fonctionner effectivement. Autrement dit, on peut se demander si une certaine concentration du pouvoir est un mal nécessaire pour assurer le fonctionnement effectif et durable d'un État démocratique.